



УДК 342.53

О. Совгіря,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РЕГЛАМЕНТ ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ, УРЯДУ Й ОРГАНУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Сьогодні у зв'язку з конституційною реформою, що триває в Україні, актуальним є питання щодо визначення моделі правового регулювання діяльності вищих органів державної влади в частині співвідношення законодавчого та підзаконного регулювання.

Особливої гостроти набуло це питання у зв'язку з новою редакцією статті 153 Конституції України. Так, відповідно до редакції статті 153 Закону України «Про внесення змін до Конституції України», прийнятого Верховною Радою України 02.06.2016, порядок організації й діяльності Конституційного Суду України, статус суддів Суду, підстави та порядок звернення до Суду, процедура розгляду ним справ і виконання рішень Суду визначаються Конституцією України й законом.

Крім того, науковій юридичній громадськості запропоновано до обговорення Законопроект, що має назву «Про Конституційний Суд України та засади конституційного судочинства». У зв'язку з цим варто визначитися з моделлю правового регулювання статусу єдиного органу конституційного судочинства в Україні.

Очевидно, що, застосовуючи термін «засади» в назві Законопроекту «Про Конституційний Суд України та засади конституційного судочинства», його автори передбачають існування акта, в якому будуть регулюватися процесуальні аспекти діяльності Конституційного Суду України.

Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови, засади – це основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [1, с. 325].

Загальним явищем у світовому конституціоналізмі є засадничість законодавчого регулювання організації й діяльності органів виконавчої влади. З об'єктивних причин правовий статус кожного з таких органів недоцільно визначати законом. Насамперед необхідно забезпечитися від певної «автономності» сфери виконавчої влади у вирішенні питань її правової регламентації. Така «автономність» пов'язана з необхідністю зваженої взаємодії законодавчої та виконавчої влади, з визнанням принципової рівнозначності «розподілених влад». Зумовлена вона й потребами розвитку сфери державного управління, який нерідко вимагає швидкого реагування для уточнення статусу того або іншого відповідного органу. Таке реагування не завжди можливе засобами законотворчості [2, с. 160].

Уважаємо, що така позиція є слушною для всіх органів виконавчої влади, окрім Уряду України, оскільки той ресурс, який знаходиться в управлінні зазначеного органу, може перетворити його за умови схематичного регулювання його статусу на узурпатора державної влади. Особлива небезпека цього існує в парламентських і парла-

ментсько-президентських республіках, де може відбуватися фактичне «злиття» уряду та парламенту з керівною роллю уряду, якщо до його складу входять лідери партії парламентської більшості.

«Засадничий», або «рамковий» спосіб регулювання статусу парламенту чи Конституційного Суду ми вважаємо неприйнятним. А з огляду на це звертаємо увагу на недоречність використання терміна «засади» під час правового регулювання діяльності зазначених суб'єктів. Додатковим аргументом такої позиції можна назвати й те, що «засадничого» регулювання статусу зазначених органів не передбачає й чинна Конституція України.

У тексті Законопроекту «Про Конституційний Суд України та засади конституційного судочинства» міститься згадка про доцільність прийняття Регламенту Конституційного Суду. Так, відповідно до статті, що регулює статус Голів палат Конституційного Суду України, передбачається, що порядок проведення спеціального засідання Палати Конституційного Суду України, на якому обирається Голова Палати, визначається Регламентом Конституційного Суду України.

Сьогодні, як відомо, окрім Конституції України, конституційно-правовий статус Конституційного Суду України визначається Законом України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 зі змінами, на розвиток положень якого Рішенням Конституційного Суду України від 05.03.1997 затверджено Регламент Конституційного Суду України, чинний натеper у новій редакції згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 14.10.2008 № 34-р/2008 зі змінами. Хоча, відповідно до пункту 7 розділу III Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженої Указом Президента України від 10.05.2006 № 361/2006, процедуру конституційного судочинства потрібно визначити законом.

Аргументи прихильників підзаконного регулювання процедур діяльності

Конституційного Суду України зводяться переважно до того, що регламент будь-якого органу є внутрішнім документом, який регулює процедуру його діяльності, а тому повинен прийматися ним самим. Крім того, наявність права вето Президента України щодо законів може розглядатися як форма втручання у внутрішню процедуру діяльності Конституційного Суду України, який має бути незалежним у своїй діяльності від впливу будь-кого. Також суб'єкти, що мають право законодавчої ініціативи, можуть звертати її і на положення регламенту Конституційного Суду України у випадку затвердження його законом. Однак, як нам видається, така позиція є дискусійною.

На думку В.А. Рижова, висловлену ним стосовно парламентського регламенту [3, с. 481], за своєю сутністю регламент є внутрішнім актом, що регулює діяльність певного органу. Проте затвердження регламенту законом здійснюється у випадку, коли регламент регулює відносини органів і посадових осіб, яких не можна зобов'язувати до чого-небудь внутрішнім актом. З іншого боку, законодавча форма регламенту порушує урядову автономію, бо набрання чинності законом залежить і від парламенту, і від глави держави (через існування процедури підписання закону главою держави).

Як контраргументи до зазначеної позиції варто навести те, що, по-перше, процедури діяльності, викладені в Регламенті Конституційного Суду України, не можуть бути суто внутрішніми, оскільки, як відомо, стороною в конституційному провадженні є й інші суб'єкти (фізичні та юридичні особи), окрім самого Суду. Особливої ваги цей контраргумент набирає у зв'язку із запровадженням інституту конституційної скарги. По-друге, застосування главою держави права вето можливе за умови невідповідності закону Конституції України. Крім того, такий закон надалі може бути об'єктом конституційного контролю з боку Конституційного Суду.



Також варто звернути увагу на правову позицію Конституційного Суду України щодо співвідношення законодавчого та підзаконного регулювання діяльності вищих органів державної влади України.

Так, відповідно до пункту 21 частини 1 статті 92 Конституції України, виключно законами України визначаються організація й порядок діяльності Верховної Ради України.

Незважаючи на існування цитованої в попередньому абзаці норми Основного Закону України, історія появи Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» була складною.

Так, після внесення змін до Конституції України у 2004 р. Постановою Верховної Ради України від 16.03.2006 № 3547-IV затверджено Регламент Верховної Ради України, який Рішенням Конституційного Суду України від 01.04.2008 № 4-рп/2008 визнаний неконституційним, оскільки, за правовою позицією Конституційного Суду України, Регламент Верховної Ради України, який унормовує організацію й діяльність Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України і за встановленою статтями 84, 93, 94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення та набрання чинності.

Після цього чинним на період до законодавчого врегулювання питань організації та порядку діяльності Верховної Ради України мав бути Тимчасовий регламент Верховної Ради України, затверджений Постановою Верховної Ради України від 08.04.2008 № 247-VI. Рішенням Конституційного Суду України від 17.09.2008 № 16-рп/2008 Тимчасовий регламент також було визнано неконституційним через невідповідність його форми (він був затверджений Постановою Верховної Ради України, а не законом) вимогам Конституції України.

19.09.2008 Верховна Рада України прийняла новий Регламент, відповідно до частини 2 статті 46 якого Регламент Верховної Ради був визначений як самостійний вид актів Верховної Ради. При цьому 04.09.2008 Верховна Рада

України прийняла Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» (набув чинності 17.02.2009), яким формально було виконано вимогу Конституційного Суду України про необхідність існування закону, яким би унормовувалася діяльність Верховної Ради. Формальність виконання зазначеної вимоги полягала в тому, що цей Закон мистив дві статті: у першій було зазначено, що організація й порядок діяльності Верховної Ради України встановлюються Конституцією України, законами України про статус народних депутатів України, про комітети Верховної Ради України, про тимчасові спеціальні й тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, іншими законами України та Регламентом Верховної Ради України, а друга визначала порядок набуття зазначеним Законом чинності – з дня опублікування. Законом України від 07.07.2010 він був визнаний таким, що втратив чинність.

Рішенням Конституційного Суду України від 26.11.2009 № 30-рп/2009 Регламент від 19.09.2008 був визнаний неконституційним через невідповідність його форми вимогам Конституції України (тобто через те, що він прийнятий не у формі закону). Цим же Рішенням Конституційного Суду України визнаний неконституційним Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 04.09.2008 через порушення конституційної процедури набрання ним чинності.

01.12.2009 Верховна Рада прийняла новий Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України», відповідно до якого організація й порядок діяльності Верховної Ради України встановлюються Конституцією України, законами України про статус народних депутатів України, про комітети Верховної Ради України, про тимчасові спеціальні й тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, іншими законами України та Регламентом Верховної Ради України. Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється



ся Конституцією України й Регламентом Верховної Ради України. Верховна Рада України, відповідно до Конституції України, приймає Регламент Верховної Ради України – спеціальний акт, яким установлюються парламентські правила та процедури здійснення Верховною Радою України конституційних повноважень на виконання, відповідно, законодавчої, установчої, контрольної чи іншої функції. Законом України від 07.07.2010 цей Закон було визнано таким, що втратив чинність.

А 10.02.2010 Верховна Рада прийняла законом Регламент Верховної Ради України. Однак Законом України від 08.10.2010 до нього були внесені суттєві зміни, пов'язані з прийняттям Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010, яким визнано таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12. 2004 № 2222-IV.

Сьогодні є чинним Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 зі змінами.

Має свою історію й регламентне регулювання діяльності Уряду України. Так, у частині 3 статті 4 чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 знаходимо посилення про додаткове, не згадуване в Конституції України, джерело, що має визначати порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання його діяльності, – це Регламент. Питання щодо його правової природи потребує окремої уваги. Згадки про можливість прийняття Регламенту Уряду України чинна Конституція України не містить. Історія прийняття регламентів вищого органу виконавчої влади після прийняття Конституції України 1996 р. починається з 05.06.2000, коли Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Тимчасовий регламент цього органу. Після прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від

21.12.2006 № 915 Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 затверджено Регламент Кабінету Міністрів України. Однак після прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008, згідно з Постановами Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 № 712 та від 09.11.2011 № 1156, Регламент Уряду викладено в новій редакції, що зі змінами чинна сьогодні.

Слідуючи логіці правової позиції Конституційного Суду України, викладений ним у названих вище Рішеннях, усі регламенти органів влади, щодо яких у Конституції України закріплено положення про необхідність урегулювання їхнього статусу законом, мають затверджуватися саме законом. Однак, незважаючи на це, і Регламент Конституційного Суду України, і Регламент Кабінету Міністрів України затверджено підзаконними актами.

Варто відмітити також те, що на тепер діяльність Уряду України щодо окремих питань регулюється не тільки Регламентом Кабінету Міністрів України, а й іншими регламентами, зокрема Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 зі змінами. З огляду на те, що Регламент Верховної Ради України затверджений законом, поширення його положень на діяльність Уряду України відповідає нормам чинної Конституції України.

Загалом же схема правового регулювання організації та діяльності вищих органів державної влади: Конституція – Закон – Регламент – відбиває співвідношення матеріального і процесуального права, якому притаманні принципи, найбільш показовими з яких варто вважати такі:

1. Принцип синхронності, який означає, що виникнення норм і принципів матеріального і процесуального права, а звідси й головних елементів юридичного процесу має бути одночасним або хоча б послідовним із невеликим розривом у часі [4, с. 179].

2. Наступний принцип, який виділяє відомий вітчизняний дослідник принци-



пів права України А.М. Колодій, – це принцип рівності, який означає, що процесуальні норми та принципи за юридичною силою мають бути того самого рівня, що й матеріальні [4, с. 180].

3. Принцип збалансованості означає, що матеріальні та процесуальні принципи й норми з погляду змісту мають бути узгодженими, взаємодоповнювальними. Основою такого узгодження мають стати зміст і сутність норм і принципів матеріального права: процесуальні принципи й норми пов'язуються з матеріальними, а не навпаки [4, с. 181–182].

Отже, вважаємо, що запропонований до обговорення Законопроект «Про Конституційний Суд України та засади конституційного судочинства» має бути розвинутий у частині регулювання відповідних процедур у Законі України «Про Регламент Конституційного Суду України».

Ключові слова: регламент, засади, моделі правового регулювання, статус, вищі органи державної влади.

У статті досліджуються проблеми моделей правового регулювання статусу вищих органів державної влади України. Зокрема, стверджується, що для таких органів найбільш доцільною й такою, що відповідає Основному Закону України, є законодавча форма актів, які регулюють порядок їхньої організації та діяльності. Досліджується правова позиція Конституційного Суду України в частині регулювання статусу Верховної Ради України і провадиться аналогія щодо можливості поширення такої позиції на регулювання статусу інших вищих органів державної влади – Уряду України та самого єдиного органу конституційної юрисдикції.

В статье исследуются проблемы моделей правового регулирования статуса высших органов государственной власти Украины. В частности, утверждается, что для таких органов наиболее целесообразной

и отвечающей Основному Закону Украины является законодательная форма актов, регулирующая порядок их организации и деятельности. Исследуется правовая позиция Конституционного Суда Украины в части регулирования статуса Верховной Рады Украины и проводится аналогия относительно возможности распространения такой позиции на регулирование статуса иных высших органов государственной власти – Правительства Украины и самого единого органа конституционной юрисдикции.

The article deals with the problem of models of legal regulation of the status of higher authorities of Ukraine. In particular, it is alleged that such bodies and the most appropriate one that corresponds to the Basic Law of Ukraine, is the legal form of regulations governing the organization and their activities. We investigate the legal position of the Constitutional Court of Ukraine regarding regulation of the status of the Verkhovna Rada of Ukraine and the analogy is made on the possibility of the spread of this position to regulate the status of other top state authorities – the Government of Ukraine and the sole body of constitutional jurisdiction.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
2. Єрмолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.П. Єрмолін. – К., 2002. – 200 с.
3. Рыжов В.А. Законодательная власть: парламент : в 4 т. / В.А. Рыжов, Б.А. Страшун // Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : БЕК, 2000. – Т. 1–2 : Часть общая. – 2000. – С. 446–597.
4. Колодій А.М. Принципи права України : [монографія] / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

